Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 263/2025 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	1012/2024
Persona reclamante	XXXXX
Representante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Cenes de la Vega
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 21 de Octubre de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 22 de agosto de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"…SOLICITA (…) acceso a todos los documentos que obran en el Exp. xxxxx y en especial al documento electrónico original que consta en asiento registral nºxxxxx del Registro Electrónico General del Ayuntamiento de Cenes de la Vega. (...)."*

2. La entidad reclamada contestó la petición el 20 de septiembre de 2024, por Resolución de Alcaldía de 9 de septiembre de 2024 con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"(…) HA RESUELTO:*
>
> *1º.- Facilitar acceso al expediente electrónico xxxxx mediante la puesta a disposición del mismo en la sede electrónica del Ayuntamiento de Cenes de la Vega, por diez días, pudiendo consultarlo y obtenerlo de la siguiente manera:*
>
> *Accediendo a la sede electrónica municipal [https://cenesdelavega.sedelectronica.es], e identificándose en la misma a través de alguno de los métodos establecidos. El expediente administrativo (nº. xxxxx) se encuentra disponible, en su integridad, en la sección "Mi carpeta electrónica", apartado "Mis expedientes (...)"*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Tercero. Sobre la reclamación presentada

"SOLICITA: PRIMERO. Presentar reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación practicada el 20/09/2024 por el acceso parcial a la información solicitada al Ayuntamiento de Cenes de la Vega en solicitud presentada con fecha 22/08/2024 y registro de entrada nºxxxxx del Ayuntamiento de Cenes de la Vega.

SEGUNDO. Que se inicie de oficio por parte del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía por el tratamiento de protección de datos personales del Exp.xxxxx por el Ayuntamiento de Cenes de la Vega."

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 25 de octubre 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 6 de noviembre de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. En concreto, se adjunta informe de la Alcaldía que indica, en lo que ahora interesa:

"(…) En el traslado del expediente que se le dio al Sr. [nombre y apellidos del reclamante], los datos de las personas que presenciaron los hechos se anonimizaron, por proteger su identidad, en tanto se estaban llevando a cabo las labores de investigación, y hasta la apertura o no del expediente disciplinario correspondiente.

La Teniente de Alcalde, que presento la queja, dimitió de su cargo tomando conocimiento de ello el Pleno del Ayuntamiento de 31 de julio de 2024.

El Sr. [nombre y apellidos del reclamante] ha pedido excedencia por incompatibilidad en este Ayuntamiento tras haber aprobado otro proceso selectivo, como Arquitecto Técnico en Diputación de Granada, habiendo tomado posesión en su nuevo puesto de trabajo el 4 de noviembre de 2024."

3. El 9 de enero de 2025 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución. Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 9 de enero de 2025.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 20 de septiembre de 2024 y la reclamación fue presentada el 21 de Octubre de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"...acceso a todos los documentos que obran en el Exp. xxxx y en especial al documento electrónico original que consta en asiento registral nºxxxx del Registro Electrónico General del Ayto de Cenes de la Vega."*

La entidad reclamada estimó la solicitud de información y facilitó la información, al indicar en la Resolución reclamada que el solicitante podía encontrar el expediente administrativo (nº. xxxxx4), en su integridad, en la sección "Mi carpeta electrónica", apartado "Mis expedientes".

Sin embargo, la persona reclamante expresa su disformidad con la información remitida, considerando que se le ha dado un acceso parcial, al haberse anominimizado los datos de las personas que fueron testigo del hecho del que trae causa su solicitud de información.

La entidad reclamada motiva la anonimización de los datos de las personas que presenciaron los hechos, para proteger su identidad, mientras se realizaban las labores de investigación, y se decidía la apertura o no del expediente disciplinario correspondiente. Debemos llamar la atención que esta justificación se hace en el escrito de alegaciones formulado a este Consejo, si bien lo deseable hubiera sido que la propia Resolución de 9 de septiembre de 2024, que concedía el acceso al expediente electrónico 2165/2024, hubiera justificado que se había ocultado la identificación de terceras personas en protección de sus datos personales.

Es de suponer que, por su propia naturaleza, un expediente informativo debe contener información relacionada con la imputación de algún tipo de infracción o falta sancionable en materia disciplinaria. Información personal no sólo de la persona investigada, sino también de otras personas, como serían la persona que denuncia los hechos, los testigos y las personas que han intervenido en la tramitación del expediente por su condición de personal al servicio de la entidad reclamada. Toda esa información tiene la calificación jurídica de datos de carácter personal con arreglo a la definición de los mismos establecida en el artículo 4.1 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD), y por tanto el

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 de la LTAIBG, que, como es sabido, regula las relaciones entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho fundamental a la protección de datos personales.

El referido artículo configura un régimen más o menos estricto de acceso a la información en función del mayor o menor nivel de protección del que disfruta el específico dato cuya divulgación se pretende. El máximo nivel de tutela se proporciona a las categorías especiales de datos mencionadas en el primer párrafo del artículo 15.1 LTAIBG -ideología, afiliación sindical, religión y creencias-, toda vez que *"el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso".* Inmediatamente después en lo relativo a la intensidad de la garantía se encuentran los datos especialmente protegidos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 15.1 LTAIBG (origen racial, salud, vida sexual, datos genéticos o biométricos, o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor), ya que "*el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley"*

En un segundo nivel de protección, el artículo 15.2 LTAIBG incluye los datos personales meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano interpelado, para lo que establece una regla general de accesibilidad, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

Para el resto de datos personales (artículo 15.3 LTAIBG), la Ley establece una regla general de ponderación de los intereses en juego, a la que añade cuatro criterios de interpretación para aplicar a esa ponderación.

Y en nuestro supuesto, entendemos que debe primar el derecho a la protección de datos por los motivos que se indican a continuación. La propia naturaleza del procedimiento en cuestión, que podría concluir en la incoación de un procedimiento sancionador o disciplinario. Es de prever que se contengan manifestaciones o hechos que supongan la revelación de comportamiento u opiniones vertidas en un procedimiento en el que debe primar el carácter reservado de la información. El artículo 15.3 LTAIBG establece como criterio para realizar la ponderación exigida "*La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad*". Así lo indicábamos en la Resolución 813/2023, en un supuesto similar:

> *"Pues bien, debemos tener en cuenta en la realización de dicha ponderación, por un lado, que el interés público en el acceso a la información viene marcado en este caso por su utilidad para conocer cómo se toman por los órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia, controlando que tales decisiones no han sido adoptadas con carácter discrecional. Por otro lado, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas (habida cuenta del contenido que les es propio) comporta generalmente una afectación a los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares). El hecho de facilitar información de una persona que ha sido investigada por unos hechos que podrían ser constitutivos de una falta disciplinaria, con independencia de que la denuncia haya sido archivada, podría ocasionar un perjuicio en la privacidad de los afectados dependiendo de la naturaleza y gravedad de los hechos que le hayan sido imputados. "*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Además, entendemos que para cumplir con los fines de transparencia a los que responde la LTPA no es necesario un acceso generalizado por parte del reclamante a una información personal cuya divulgación podría ocasionar una excesiva injerencia en la privacidad de los afectados, habiéndose resuelto conceder el acceso a la información disociando los datos de carácter personal de los testigos participantes en el expediente informativo, en cumplimiento de los previsto en el artículo 15.4 LTAIBG y el principio de minimización de datos personales contenido en el artículo 5.1.c) del Reglamento General de Protección de Datos Personales, según el cual los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados.

Atendiendo a todo lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Único. Desestimar la Reclamación.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo